

Parteien in der Kritik

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer*

Überzogene Politikfinanzierung und verfassungswidrige Ämterpatronage markieren Probleme des Parteienstaats, wie sie etwa der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker kritisiert hat. Derartige Fehlentwicklungen sind aber nur besonders ins Auge stechende Beispiele für Beschränkungen des politischen Wettbewerbs insgesamt und für die Beeinträchtigung seiner – für die Demokratie zentralen – Steuerungsfunktion. In dieselbe Richtung weisen auch neuere Forschungszweige der Politikwissenschaft wie die Ansätze der Kartellparteien und der politischen Klasse.

I. Einleitung

Macht und Einfluss der politischen Parteien sind in Deutschland besonders ausgeprägt. Das hat verschiedene Gründe, tatsächliche und rechtliche, die sich teilweise gegenseitig bedingen. In der Stunde Null nach dem Zusammenbruch von 1945 stießen die demokratischen Parteien – auch angesichts der politischen Vorbelastung fast aller konkurrierenden Einflussgruppen – in ein Vakuum. Über sechs Jahrzehnte hinweg haben die Parteien dann ihre Stellung etabliert und ihre Macht in praktisch alle politisch relevanten Bereiche hinein auszudehnen gewusst. Damit einher ging zunächst ein Konzentrationsprozess unter den Parteien, der auch durch Rechtsregeln wie die Fünfprozentklausel und durch das Verbot der SRP und der KPD in den fünfziger Jahren gefördert wurde und bei dem schließlich nur drei Parteien von Gewicht übrig blieben, die sich weitgehend als „Volksparteien“ im Sinne Otto Kirchheimers verstanden:¹ die CDU/CSU, die SPD und – mit Einschränkungen – die FDP. Seit zweieinhalb

Jahrzehnten wurde der Konzentrationsprozess allerdings wieder umgedreht. Neue Parteien sind hinzugekommen: zunächst Die Grünen, nach der Vereinigung auch die PDS, die sich nunmehr Neue Linke-PDS nennt. In den Landtagen von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ist neuerdings auch die NPD, im Landtag Brandenburg die DVU vertreten.

Die Rolle der Parteien ist zwiespältig. Einerseits sind sie in einer parlamentarischen Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland unerlässlich. Andererseits ist im Laufe der Jahrzehnte aber auch immer deutlicher geworden, dass von der zunehmenden Machtfülle der Parteien – und ihrer Eroberung fast sämtlicher Bereiche des Staates und allmählich auch der Gesellschaft – Gefährdungen unserer Demokratie ausgehen können. Diese zu orten ist erste Voraussetzung dafür, sie einzudämmen, auch wenn Skepsis hinsichtlich der realen Chance für solche Eingrenzungen bleibt.

Die Rolle der Parteien markiert eine Verfassungsfrage par excellence, neben der Rolle der Interessenverbände und der Medien, heute vielleicht die Verfassungsfrage überhaupt. Letztlich geht es um die uralte Frage nach der Kontrolle der Mächtigen. Wenn der Satz stimmt, dass Macht, soll sie nicht korrumpieren, der Kontrolle bedarf, ist von vornherein zu vermuten, dass hinsichtlich der Parteien ein besonders ausgeprägter Kontrollbedarf besteht.

Bei der Entwicklung von Kriterien und Maßstäben für diese Kontrolle tun sich Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft allerdings immer noch schwer. Ein Grund dürfte darin liegen, dass in Deutschland die Kritik an demokratischen Parteien aus historischen Gründen lange allzu leicht missverstanden wurde. Die Erinnerung an Weimar wirkte noch nach. Kritik an bestimmten Defiziten der Parteien wurde kurzschlüssig – teilweise auch von interessierter Seite gelenkt – immer wieder mit Kritik an der Existenz der Parteien und an der Staatsform der Demokratie schlechthin gleichgesetzt.

Ich werde in meiner Darstellung aus dem riesigen Gesamtbereich, den das Thema umfasst, folgende Gesichtspunkte herausgreifen: vorab den Begriff der „Parteien“, sodann die Funktionen der Parteien und des Parteienwettbewerbs in der bundesrepublikanischen Demokratie. Im Hauptteil werde ich einige Probleme, Gefahren und

* Anmerkung der Schriftleitung: Bei dem Beitrag handelt es sich um den aktualisierten und mit Nachweisen versehenen Text eines Vortrags des Verfassers, den er am 3.3.2006 auf der Wissenschaftlichen Jahrestagung der Gesellschaft für Deutschlandforschung in Berlin und am 2.11.2006 auf dem „Südpfalz-Forum“ des Arbeitskreises Bildung und Gesellschaft des Protestantischen Dekanats Bad Bergzabern gehalten hat. Der Autor lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Sektionsleiter am dortigen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

1 Otto Kirchheimer, Der Wandel des westdeutschen Parteiensystems, PVS 1965, 20 (27 ff.).

Defizite im bundesdeutschen Parteienstaat behandeln, die wesentlich auf Beschränkungen des politischen Wettbewerbs beruhen. Dabei möchte ich die besonders wichtigen sog. Regeln des Machterwerbs in den Mittelpunkt stellen. Es geht um Wahlrecht und direkte Demokratie, um Parteienfinanzierung (einschließlich der Finanzierung von Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und anderen Inhabern von öffentlichen Ämtern), um Ämterpatronage sowie um Föderalismus. Darauf sollen die ambivalente Rolle des Bundesverfassungsgerichts als Kontrollorgan des in eigener Sache entscheidenden Gesetzgebers skizziert und zum Schluss mögliche Abhilfen angedacht werden. Bei allem werde ich einschlägige sozialwissenschaftliche Theorien mit heranziehen. Theorien sind schließlich die Brille, mit deren Hilfe der Wissenschaftler das Wesentliche der komplexen Wirklichkeit in den Blick zu bekommen und handhabbar zu machen versucht. Zugleich müssen die Institutionen im Auge behalten werden. Parteien kann man nun mal nicht im luftleeren Raum beurteilen. Ohne Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Strukturen, in die die Parteien eingebettet sind und die sie zum Teil selbst geschaffen haben, lässt sich ihr Wirken nicht analysieren.

II. Begriff der politischen Parteien

Nach der Definition des Parteiengesetzes (§ 2) sind Parteien – knapp zusammengefasst – Vereinigungen von Bürgern, die sich an Parlamentswahlen beteiligen. Neben diese enge staatsrechtliche Definition möchte ich aber noch einen weiten politikwissenschaftlichen Begriff stellen, wie ihn beispielsweise Peter Lösche verwendet.² Dieser weite Parteibegriff umfasst auch die Amtsträger der Parteien in Regierungen und Parlamenten sowie verwandte Organisationen wie die Fraktionen (in den Volksvertretungen) und die Parteistiftungen. Dem Staatsrechtler mögen sich bei diesem weiten Parteibegriff zwar die Haare sträuben. Denn das Staatsrecht zieht eine scharfe Grenze zwischen Staat und Gesellschaft und ordnet die Parteien der Gesellschaft, Regierungsmitglieder und Abgeordnete sowie die Fraktionen dagegen dem Staat zu. Beide Parteibegriffe haben aber durchaus ihren Sinn, weshalb ich sie hier nebeneinanderstellen und aufeinander beziehen möchte: Der enge staatsrechtliche Begriff will mit Recht nicht auf die normative Verpflichtung aller Amtsträger auf das Gemeinwohl³ verzichten. Der weite politikwissenschaftliche Begriff betont dagegen, gleichfalls mit Recht, die enge faktische Zusammengehörigkeit von Parteien und den von ihnen gestellten Amtsträgern.⁴

III. „Machtversessenheit“ statt Regieren für das Volk?

Unter „Demokratie“ verstehe ich, mit den berühmten Worten des früheren amerikanischen Präsidenten Abra-

ham Lincoln, *Regieren des Volkes, durch das Volk und für das Volk*.⁵ Die Lincoln'sche Formel setzt voraus, dass überhaupt ein Volk vorhanden ist. Dessen Fehlen ist etwa in der Europäischen Union das zentrale Demokratieproblem.⁶ In Deutschland geht es einerseits – im Sinne des Politik-Output – darum, für möglichst gute Politik im Interesse der Bürger, und zwar aller Bürger, zu sorgen. Andererseits müssen die Bürger – im Sinne des Politik-Input – bestimmenden Einfluss auf die Politik haben.

Doch wie steht es damit? Was den Output anlangt, stehen die Parteien vielfach in der Kritik. Traurige Berühmtheit erlangte die gezielt zugespitzte Kritik des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker, Parteien seien „machtvergessen“ und gleichzeitig „machtversessen“. Mit „Machtvergessenheit“ meint Weizsäcker die mangelnde „Wahrnehmung der inhaltlichen und konzeptionellen Führungsaufgabe“, eine Kritik, die der Nachfolger Weizsäckers, Roman Herzog, in seiner legendären Berliner „Ruck-Rede“ groß herausstellte: die mangelnde Handlungsfähigkeit der Politik bei der Durchsetzung der notwendigen Reformen.⁸ Beide Staatsoberhäupter beschränkten sich allerdings auf Appelle an den guten Willen von Parteien und Politikern. Die eigentlich brisante Frage ließen sie dagegen außen vor, die Frage nämlich, ob der Rahmen, innerhalb dessen Politik in Deutschland gemacht werden muss, also die Verfassung (im formellen und im materiellen Sinne), nicht das eigentliche Reformhindernis darstellt.⁹ Das Problem wurde etwas später am bundesdeutschen Föderalismus¹⁰ deutlich und hier vor allem an der parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrats zur Blockade. Der Bundesrat war in der Vergangenheit meist in der Hand der Bundestagsopposition. Da er fast allen wichtigen Gesetzen zustimmen muss, waren die Oppositionsparteien versucht, Blockade zu üben, um politische Erfolge der Regierung zu verhindern. Das Föderalismusproblem ist inzwischen erkannt und hat dazu geführt, dass die sog. Föderalismusreform jetzt ganz oben auf der politischen Agenda steht. Plötzlich spricht auch die etablierte Politik (wie die CDU-Ministerpräsidenten Roland Koch und Jürgen Rüttgers in einem gemeinsamen Diskussionspapier und der kürzlich verstorbene ehemalige SPD-Bundespräsident Johannes Rau in seiner Abschiedsrede) von der „organisierten Unverantwortlichkeit“, die unser Föderalismus bewirkt – ein Wort, das noch vor wenigen Jahren denjenigen, der es gebrauchte,¹¹ an den Rand der politischen Diskussion verdammte.

5 Abraham Lincoln, Gettysburger Address (übersetzt und kommentiert von Krippendorff, 1994).

6 Hans Herbert von Arnim, Das Europa-Komplott, 2006, S. 42 f., 65 ff. m. w. N.

7 Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, S. 164.

8 Roman Herzog, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, Rede im Hotel Adlon in Berlin am 26.4.1997, Bulletin der Bundesregierung 1997, S. 353 (354).

9 Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 11 ff.

10 Hans Herbert von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, Teil 2 (S. 47 f.).

11 Z.B. v. Arnim (Fn. 9), S. 147 ff.

2 Peter Lösche, in: ders. (Hrsg.), Zur Lage des deutschen Regierungs- und Parteiensystems, 2002, S. 60 und 111 f.

3 Dazu statt vieler Otto Depenheuer, Das öffentliche Amt, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, S. 87 ff.

4 Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. 1996, S. 30.

Mit dem Begriff der „Machtversessenheit auf den Wahlsieg“ meint *Weizsäcker*, dass die Parteien und ihre Repräsentanten dem Ziel des Machterwerbs und Machterhalts alles andere unterordneten. Nun braucht das Streben nach Macht nicht unbedingt etwas Schlechtes zu sein. Ohne Macht können Parteien schließlich auch ihre politischen Ziele nicht verwirklichen. Was *Weizsäcker* kritisierte, war eine Umkehrung der postulierten Verhältnisse: Macht werde nicht als Mittel zur Verwirklichung eines politischen Programms erstrebt, sondern sei zum Selbstzweck geworden. Die Parteien, so sagte er, vergäßen ihre „dienende Funktion gegenüber den Problemen“ und instrumentalisierten umgekehrt die Probleme, „um die Ziele einer Partei gegen eine andere besser erreichen zu können“. ¹²

So sehr neu ist diese Erkenntnis allerdings nicht. Der große Wirtschaftswissenschaftler *Joseph Schumpeter* hatte schon vor über sechzig Jahren in seinem Buch „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ die These aufgestellt, Politiker (und ihre Parteien) strebten nicht unbedingt nach Gemeinwohl, sondern folgten im Zweifel typischerweise ihren eigenen Interessen. ¹³ Das Werk von *Schumpeter* ist auch heute noch von bleibender Aktualität, wie etwa *Ernst-Wolfgang Böckenförde* soeben in der Neuauflage des Handbuchs des Staatsrechts bestätigt hat. ¹⁴ „Das erste und höchste Ziel jeder politischen Partei“ sei es, schreibt *Schumpeter*, „über die anderen den Sieg davon zu tragen, um zur Macht zu gelangen oder an der Macht zu bleiben“. ¹⁵ Wie die politischen Probleme behandelt und die anstehenden Fragen entschieden würden, also die Politikinhalt, seien „vom Standpunkt des Politikers aus nicht das Ziel, sondern das Material der politischen Tätigkeit“. ¹⁶ Ganz vorrangig sei der Kampf um Macht und Amt. ¹⁷

IV. Beschränkung des politischen Wettbewerbs

Die Vorstellung vom homo oeconomicus, der primär seinen eigenen Nutzen zu maximieren sucht, die *Schumpeters* Ansatz zugrunde liegt, gehört inzwischen zu den selbstverständlichen Grundannahmen eines ganzen Wissenschaftszweigs, der Neuen Politischen Ökonomie. ¹⁸ Auch in dieser Vorstellung bleibt allerdings noch ein Weg, zum Gemeinwohl zu gelangen, eröffnet. Ich meine den Wettbewerb als Steuerungsinstrument. Denn idealerweise stehen die Parteien und Politiker, was auch *Schumpeter* betont, im Wettbewerb um die Macht, den die Wähler mit ihren Stimmen entscheiden. Selbst wenn Berufspolitiker ihren eigenen Interessen – bei Kollision mit dem Gemeinwohl – Vorrang geben, kann die Summe der Egoismen durchaus zur allgemeinen Wohlfahrt führen, wenn

der Wettbewerb funktioniert. Dieses Konzept liegt seit *Adam Smith* bekanntlich der Marktwirtschaft zugrunde. Von dort hat es die Neue Politische Ökonomie auch auf die Politik übertragen.

Funktionierenden politischen Wettbewerb aber wirklich zu gewährleisten ist das Problem. Erforderlich ist ein adäquater institutioneller Rahmen – die Politikwissenschaft spricht von den schon erwähnten „Regeln des Erwerbs von Macht, Posten und Geld“. ¹⁹ Doch hier stellt sich das „Odysseus-Problem“. Ein solcher Rahmen ist ja keineswegs automatisch vorhanden. Er unterliegt vielmehr der Gestaltung durch die Parteien und ihre Politiker. Diese sitzen ja selbst mitten im Staat an den Schaltebelen der Macht und befinden damit letztlich selbst über den Inhalt der Verfassung, der Gesetze, der öffentlichen Haushalte und damit eben auch über die Schlüsselregeln des Machterwerbs. ²⁰ Die Akteure müssten sich also selbst Grenzen setzen. Sie müssten sich wie Odysseus an den Mastbaum binden lassen, um dem Gesang der Sirenen nicht zu verfallen, sprich: den Verführungen der Macht, des Einflusses und des Geldes nicht zu erliegen. Kann man das wirklich erwarten?

Aus der Wirtschaft kennen wir das Streben von Unternehmen, wettbewerbsbeschränkende Absprachen zu schließen, also Kartelle so bilden, um gemeinsam die Marktgegensätze auszubeuten. Das sucht der Staat durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und das Kartellamt zu verhindern. Aber auch die politischen Akteure, die den Staat beherrschen, haben ein starkes gemeinsames Interesse daran, den politischen Wettbewerb außer Funktion zu setzen. Und warum sollten sie ausgerechnet dann nicht ihren Eigeninteressen folgen, wenn es um das in ihren Augen Wichtigste geht, den Machterhalt? Was liegt deshalb für sie näher, als (auch und gerade) jene Schlüsselregeln zu ihren Gunsten zu gestalten?

1. Beispiel Parteienfinanzierung

Wir stehen vor der Situation, dass zur Ausschaltung des Wettbewerbs Parteien und Politiker – über die Parteigrenzen hinweg – vielfach politische Kartelle bilden. Am anschaulichsten werden die Probleme bei der üppigen Ausstattung der Parteien mit öffentlichen Mitteln, die auch *Weizsäcker* heftig kritisiert. Die Parteien lebten, so sagt er, „bei uns im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien [...] im Schlaraffenland“. ²¹ Im gleichen Atemzug wären eigentlich auch überzogene Versorgungen von Politikern zu nennen – die *Weizsäcker* selbst allerdings schlecht kritisieren konnte. Denn ehemalige Bundespräsidenten beziehen auch im Ruhestand weiterhin ihr volles Aktivengehalt. ²²

¹² v. *Weizsäcker* (Fn. 7), S. 155.

¹³ *Joseph A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1950, S. 427 ff.

¹⁴ *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, S. 31 ff. (51, Rn. 52).

¹⁵ *Schumpeter* (Fn. 13), S. 443.

¹⁶ *Schumpeter* (Fn. 13), S. 443.

¹⁷ *Schumpeter* (Fn. 13), S. 449 f.

¹⁸ Ein weiterer „Gründungsvater“ neben *Schumpeter* ist *Anthony Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, 1968.

¹⁹ *Rudolf Wildenmann*, Regeln der Machtbewerbung, 1963, in: *ders.*, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Meisenheim a.G. 1968, S. 70 ff.; *Michael Greven*, Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über die „allgemeine Parteientheorie“, in: *Oskar Niedermayer/Richard Stöss* (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen 1993, S. 277 (290).

²⁰ v. *Arnim* (Fn. 9), S. 43 ff. m.w.N.

²¹ v. *Weizsäcker* (Fn. 7), S. 152.

²² *Hans Herbert von Arnim*, Der Staat als Beute, 1992, S. 204 ff.

Geht es um höhere Zuwendungen aus der Staatskasse oder um die Sicherung eigener Privilegien, waren sich die Parteien auch in der Vergangenheit meist schnell einig, sobald erst einmal gewisse überkommene Hemmschwellen überwunden waren. Hier wird einmal mehr das zentrale Dilemma deutlich. Die politische Klasse, die von den Regelungen profitiert, entscheidet auch selbst darüber und entschärft überdies mittels ihres „langen Arms“ mögliche Kontrollinstanzen.

In Sachen staatliche Parteienfinanzierung nimmt die Bundesrepublik seit Ende der fünfziger Jahre eine Vorreiterstellung ein. Die 1959 eingeführte Subventionierung der Parlamentsparteien war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Argentinien und Puerto Rico schon vorher eine staatliche Parteienfinanzierung gehabt. Die Väter des Grundgesetzes hatten sich Derartiges noch nicht vorstellen können.²³ Und es gibt ja auch heute noch Länder ohne staatliche Parteienfinanzierung wie Großbritannien und die Schweiz.

Nachdem die Staatsfinanzierung in der Bundesrepublik erst einmal eingeführt war, kannten die Regierungsparteien kein Halten mehr. (Die SPD hatte zunächst heftigen Widerstand gegen die Staatsfinanzierung geleistet, schwenkte dann aber in der Zeit der ersten Großen Koalition auf die Regierungslinie ein): In kürzester Zeit vervielfachte sich der Umfang der „Staatsknete“. Das Gesetz über die politischen Parteien, das Art. 21 GG eigentlich zwingend verlangt, ließ allerdings 18 Jahre lang auf sich warten. Als man es im Jahr 1967 schließlich erließ, weil das Bundesverfassungsgericht ein Jahr vorher eine Fortführung der Subventionen ohne Gesetz für verfassungswidrig erklärt hatte,²⁴ war die staatliche Parteienfinanzierung bereits so aufgebläht, dass die Parteien, um sie zu rechtfertigen, die Aufgaben der Parteien in § 1 Parteiengesetz extensivst umschrieben. Das Hochschießen der Parteiensubvention hatte das Bundesverfassungsgericht, das die Entwicklung 1958 durch ein obiter dictum selbst ausgelöst hatte,²⁵ endlich veranlasst, die Notbremse zu ziehen und der staatlichen Parteienfinanzierung ab 1966 Grenzen zu setzen.²⁶ Doch diese umgingen die Parteien, indem sie die staatlichen Geldquellen nun auf verwandte Organisationen umleiteten. Die „Parteistiftungen“ und die Fraktionen wurden im Laufe der Jahre und Jahrzehnte mit Staatsgeldern nur so überhäuft.²⁷ Ihre Finanzierung erwies sich dadurch quasi als funktionale Äquivalente zur Finanzierung der eigentlichen Parteien. Die Stiftungen und Fraktionen erhalten inzwischen sehr viel mehr Geld aus der Staatskasse als die Parteien i. e. S. Die staatlichen Subventionen an die Fraktionen und die Parteistiftungen haben sich in den vergangenen 35 Jahren mehr als vervierzigfacht. Nachdem ich in den achtziger Jahren das Hochschießen der Subventionierung durch die Hintertür in mehreren Anläufen zum öffentlichen Thema

gemacht hatte,²⁸ verlangsamte sich das Wachstum allerdings.

Seit kurzem werden europäische Parteibünde zusätzlich aus dem Haushalt der Europäischen Union subventioniert.²⁹ Es fängt zwar klein an. Schon jetzt aber sind jährlich 100 Millionen Euro im Gespräch. Das Geld teilen die Parteibünde der etablierten Parteien unter sich auf. Die nationale Parteienfinanzierung wird nicht entsprechend gekürzt, sondern das EU-Geld kommt noch oben drauf. Zugrunde liegt eine europäische Parteienverordnung von 2003, die allerdings fast keinen der Grundsätze übernommen hat, die das Bundesverfassungsgericht zur Domestizierung der staatlichen Parteienfinanzierung in Deutschland aufgestellt hat. Vor wenigen Tagen wurde in Brüssel ein Bericht über die europäischen Parteibünde vorgelegt. Darin fordert der Berichterstatter *Jo Leinen* jetzt auch öffentlich finanzierte Parteistiftungen auf EU-Ebene.

Die staatliche Parteienfinanzierung war bei ihrer Einführung offiziell mit dem Argument begründet worden, dann wäre es möglich, zumindest Großspenden, die stets „im Dunstkreis der Korruption stehen“ (*Theodor Eschenburg*), zu verbieten. Doch dieses Argument wurde später „vergessen“. Tatsächlich bestehen in der Bundesrepublik jetzt beide Übel nebeneinander: übermäßige Staatsfinanzierung und Spenden in unbeschränkter Höhe.

Beiträge und Spenden sind zudem steuerbegünstigt, und zwar in dreimal so großer Höhe wie das Bundesverfassungsgericht erlaubt.³⁰ Und dies nur, um auch die – ihrerseits verfassungsrechtlich zweifelhaften³¹ – sog. Parteisteuern, die Abgeordnete und andere Amts- und Mandatsträger an ihre Partei entrichten müssen, steuerlich zu prämiieren.³² Zusätzlich werden die Parteisteuern – wie alle Zuwendungen an Parteien – auch noch durch einen Staatszuschuss von 38 Prozent belohnt (§ 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG). Die hoch problematischen Parteisteuern werden also auch noch zweifach staatlich gefördert, durch Steuerbegünstigung und Staatszuschuss.³³

Die bestehenden Regelungen fordern auch sonst zu einer Fülle von Manipulationen heraus, besonders auf örtlicher und regionaler Ebene, weil es dort an jeder wirksamen Kontrolle fehlt. Die einzige Überwachungsinstanz sind Wirtschaftsprüfer. Diese haben aber nach § 29 Abs. 1 PartG nur 10 Parteigliederungen unterhalb der Landesebene zu prüfen. Das ist bei der CDU und SPD, die mehr als 10.000 derartige Gliederungen haben, weniger als 1 Promille. Faktisch gibt es also keine Prüfung auf den unteren Ebenen, obwohl hier über viele Millionen öffentliche Mittel entschieden wird.³⁴

23 v. Arnim (Fn. 4), S. 46 ff.

24 BVerfGE 20, 56.

25 BVerfGE 8, 51 (63).

26 BVerfGE 20, 56; 24, 300.

27 Hans Herbert von Arnim, *Das System*, 2001, S. 112 ff.

28 Hans Herbert von Arnim, *Parteienfinanzierung*, 1982; ders., *Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?*, 1987.

29 Hans Herbert von Arnim/Martin Schurig, *Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung*, 2004; Hans Herbert von Arnim, *Die neue EU-Parteienfinanzierung*, NJW 2005, 247 ff.

30 v. Arnim (Fn. 4), S. 73 f.

31 v. Arnim (Fn. 4), S. 314 ff.

32 Hans Herbert von Arnim, *Die neue Parteienfinanzierung*, DVBl 2002, 1065 (1070 f.).

33 v. Arnim (Fn. 32), DVBl 2002, 2065 (1071 f.).

34 v. Arnim (Fn. 32), DVBl 2002, 2065 (1075).

2. Beispiel Ämterpatronage

Eine andere Form des Missbrauchs der Parteienmacht ist Ämterpatronage, im Volksmund „Parteibuchwirtschaft“ geheißen.³⁵ Richard von Weizsäcker sprach schon früh ganz offen davon, die Parteien drohten sich den Staat allmählich zur Beute zu machen, wie sich besonders bei der Besetzung staatlicher Ämter zeigt. Die Parteien stellen nicht nur das Parlament und die Regierung (was in der parlamentarischen Demokratie völlig in Ordnung ist), sondern nehmen auch da Einfluss, wo sie eigentlich nichts zu suchen haben. Sie durchsetzen den öffentlichen Dienst und alle möglichen Kontrollinstanzen mit ihren Parteigängern und suchen sie dadurch bis zu einem gewissen Grad gleich zu schalten. Betroffen sind

- hohe Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte,
- die Spitzen der Rechnungshöfe,
- wichtige Positionen in den öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehanstalten,
- Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen,
- Spitzenpositionen in Schulen und allmählich auch in Universitäten,
- Sachverständigenkommissionen und sonstige Einrichtungen der wissenschaftlichen Politikberatung.

Nehmen wir als Beispiel die Spitzen der 17 Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Der Präsident gehört regelmäßig der einen und der Vizepräsident der anderen großen Partei an. Ein anderes Feld für Parteipatronage ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Fritz Schenk, der legendäre Moderator des ZDF-Magazins, stöhnte schon vor Jahren, es sei nicht zutreffend, dass öffentlich-rechtliche Anstalten von den Parteien dominiert würden, sie gehörten ihnen. Besonders ausgeprägt ist die Patronage bei öffentlichen Unternehmen. Ein fatales Beispiel bietet das Land Berlin. Dort hat die Unfähigkeit politisch infiltrierter Unternehmensführungen zig Milliardenverluste verursacht und das Land finanziell ruiniert. Dass die öffentliche Hand überhaupt Unternehmen hält, wird regelmäßig mit hehren Zielen gerechtfertigt, die in der Praxis aber kaum je erfüllt, oft nicht einmal formuliert werden. Umso nachhaltiger ist der „Run“ sog. „verdienter“ Parteipolitiker auf die lukrativen Posten. Auch in den Schulen reden die Parteien ein gewichtiges Wort mit. Ohne Parteibuch Leiter(in) einer größeren Schule zu werden ist oft nur noch schwer möglich. Doch der Gedanke, dass die Parteipolisierung der Spitzen unserer Schule etwas mit deren schwachen Leistungen zu tun haben könnte, ist bisher offenbar noch niemandem gekommen.

Generell gilt: Wenn das Parteibuch im öffentlichen Dienst immer wichtiger wird, sehen sich immer mehr Beamte aus Karrieregründen genötigt, einer etablierten Partei beizutreten. Umgekehrt liegt darin eine Diskriminierung aller Nicht-Parteimitglieder – und, soweit Parteinähe vor Leistung geht, eine Schwächung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung insgesamt. Zudem: Wenn parteipolitische Machtorientierung dominiert, herrscht ein anderer Geist. Interessenorientierung geht

dann leicht vor Sachorientierung. Fast unmerklich droht die geistige Korruption des ganzen Bereichs.³⁶

Die Überrepräsentation von öffentlichen Bediensteten in den Parteien hat Konsequenzen auch für die Zusammensetzung der Parlamente. Beamte haben nämlich besonders gute Chancen, innerhalb der Parteien voranzukommen und für Parlamentsmandate nominiert zu werden. Das liegt nicht zuletzt an ihrem „Zeitreichtum“. Um in den beiden großen Parteien etwas zu werden, muss man nämlich regelmäßig eine langjährige parteiinterne Ochsentour durchlaufen.³⁷ Das verlangt vor allem eines: die Möglichkeit, über die eigene Zeit zu disponieren.³⁸ Und das können viele Beamte, vor allem Lehrer, die in Deutschland üblicherweise nur am Vormittag Unterricht zu geben haben. Die Folge ist eine Verbeamtung der Parteien und eine noch viel stärkere Verbeamtung der Parlamente. Fast die Hälfte der 2.800 deutschen Parlamentarier des Bundestags, der 16 Landesparlamente und des Europäischen Parlaments kommt aus dem öffentlichen Dienst, darunter eben viele – in Deutschland ja verbeamtete – Lehrer.

Wie aber sollen verbeamtete Parlamente noch die nötige Distanz aufbringen, die Verwaltung und den öffentlichen Dienst grundlegend zu reformieren? Wie sollen Lehrer-Parlamente die Schulen, also quasi sich selbst, reformieren, so notwendig solche Reformen in Deutschland auch sind, wie international vergleichende Schüler-Tests gezeigt haben?

3. Beispiel Wahlrecht

Besonders virulent sind die Eigeninteressen der politischen Akteure bei Gestaltung des Wahlrechts. Dies war klar zu beobachten in den – strukturell noch wenig ver-

36 So am Beispiel der Justiz Werner Schmidt-Hieber/Ekkehard Kiesswetter, Parteigeist und politischer Geist in der Justiz, NJW 1992, 1790 ff. Siehe auch v. Arnim (Fn. 27), S. 170 f.

37 Zum „Prinzip der ‚Ochsentour‘“ Wolfgang Schäuble, Das personale Element in repräsentativen Demokratien, in: Eckart Klein (Hrsg.), Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerechtigkeit, Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag, 1995, S. 221 (228): „Was die Politik anlangt, so steht dem Elitenaustausch in höchst gewichtiger Weise das Prinzip der ‚Ochsentour‘ im Wege. Die Karriere eines Berufspolitikers ist heute bestimmt von ‚schrittweisem Aufstieg und sukzessiver Bewährung‘ (Dietrich Herzog), und die Partebasis achtet streng darauf, dass die Reihenfolge eingehalten wird. Seiteneinsteigern, die keine jahrelange Kernerarbeit vorzuweisen haben, die nicht durch die Kandidatur in einem Wahlkreis legitimiert sind, zu einer aussichtsreichen Listenposition zu verhelfen, das ist ein nahezu aussichtsloses Unterfangen. Jahrelange Kernerarbeit zu leisten, das wird man aber von einem Unternehmer, einem Wissenschaftler, einem Publizisten, der einen bestimmten beruflichen Status erreicht hat, nicht mehr ohne weiteres erwarten dürfen.“ Zur ‚Ochsentour‘ s. auch Ralf Paprotny, Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten, 1995, S. 105 f.; v. Arnim (Fn. 9), S. 111 ff.; Wolfgang Klages, Republik in guten Händen? – Leistungsschwächen des politischen Personals in Deutschland, 2001, S. 34 ff., 50 ff.

38 Ulrich Pfeiffer, Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1997, 392 ff.; Anton-Andreas Guha, Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration, Vorgänge 1998, 54 ff.; ders., Ochsentour, Seiteneinsteiger oder ungenutzte Chancen der Parteien, in: v. Arnim (Hrsg.), Reform der Parteiendemokratie, 2003, S. 31 ff.; Klages (Fn. 37).

festigten – ersten Jahren nach 1945, als in einigen Ländern die jeweilige Mehrheit das Landtagswahlrecht ziemlich hemmungslos nach ihren machtpolitischen Gesichtspunkten formte.³⁹ Da die Freien Wählergemeinschaften in den Kommunen überaus stark waren, wurden sie in einigen Bundesländern kurzerhand gesetzlich verboten. Wäre nicht schließlich das Bundesverfassungsgericht eingeschritten, wären die kommunalen Wählergemeinschaften längst völlig von der Bildfläche der Bundesrepublik verschwunden. Von dem jahrelangen Verbot, etwa in Nordrhein-Westfalen, haben sie sich allerdings nie wirklich erholt.⁴⁰

Auch das inzwischen in Deutschland übliche Zweistimmen-Wahlrecht ist von den Interessen der politischen Klasse geprägt. Bekanntlich dominiert dabei – entgegen dem äußeren Anschein – die Verhältniswahl. Das stärkt die Rolle der Parteien. Die Wahl von Kandidaten im Wahlkreis mit der Erststimme erweckt zwar den Eindruck, der Wähler könnte darüber entscheiden, welche Personen ihn im Parlament vertreten. Doch die Wahlkreis-kandidaten der beiden großen Parteien sind regelmäßig auf den von den Wählern nicht zu verändernden Listen ihrer Parteien abgesichert, die mit der Zweitstimme gewählt wird. Aufgrund der starren Listen kommen die Kandidaten selbst dann ins Parlament, wenn sie im Wahlkreis unterliegen. Damit entscheiden Parteigremien und nicht die Wähler darüber, wer ins Parlament kommt und wer nicht. Wen sie in einem sicheren Wahlkreis oder auf einem sicheren Listenplatz platzieren, der ist seines Mandats schon lange vor dem eigentlichen Wahltag sicher. Ob diese Praxis überhaupt noch mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der unmittelbaren Wahl der Abgeordneten durch das Volk (und nicht durch Parteien) in Einklang steht (Art. 38 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG), erscheint fraglich.⁴¹

4. „Kartellparteien“ und „politische Klasse“

Ämterpatronage, Parteienfinanzierung und Wahlrecht sind Beispiele für Bereiche, in denen Regierungs- und Oppositionsparteien den Wettbewerb ausschalten, Kartelle bilden und so gemeinsam ihre Interessen sichern. Die sozialwissenschaftliche Auswertung dieser Entwicklung hat die beiden Politikwissenschaftler Richard Katz und Peter Mair in einer viel beachteten Publikation von 1995 zu der These veranlasst, in Deutschland und anderen stark parteienstaatlich geprägten Ländern sei ein Übergang von den bisherigen Volksparteien zu – wie die beiden Wissenschaftler es nennen – *Kartellparteien* zu beobachten.⁴² Katz und Mair führen vor allem staatliche Parteienfinanzierung und Ämterpatronage als Kennzeichen dieser Entwicklung an.⁴³ Sie greifen damit – unausgesprochen – Erkenntnisse auf, die ich seit Jahrzehnten publiziert habe.⁴⁴ Bloß können Katz und Mair in positivisti-

chem Affirmatismus nichts wirklich Problematisches an der Entwicklung erkennen. Man müsse lediglich, so empfehlen sie, die „materielle Demokratietheorie“ ändern und sie dem Parteienkartell anpassen.⁴⁵ Im Übrigen würden neue Parteien auftreten, die die parteiliche Selbstbedienung anprangerten und die etablierten Parteien daran hindern, es allzu schlimm zu treiben.⁴⁶

Parallel zur Kartellparteien-These hat sich – wohl auch nicht unbeeinflusst von meinen Veröffentlichungen – seit einem guten Jahrzehnt eine weitere politikwissenschaftliche Forschungsrichtung etabliert. In ihrem Mittelpunkt steht die Renaissance des Begriffs „politische Klasse“. Diesen Ansatz hat vor allem der wohl prominenteste deutsche Politikwissenschaftler, Klaus von Beyme, 1993 in seinem Buch „Die politische Klasse im Parteienstaat“ ausgearbeitet.⁴⁷ Zentral sind die Entwicklung und schließlich das Vorherrschen des Berufspolitikers. Dieser Typus ist dadurch gekennzeichnet, dass er von der Politik lebt und – über die Parteigrenzen hinweg – gemeinsame Sache mit anderen Berufspolitikern macht, wenn es um die eigenen Berufsinteressen geht. Dabei profitieren sie von ihrer privilegierten Stellung an den Schalthebeln der Macht, weil sie über ihren rechtlichen Status weitgehend selbst entscheiden. Auch dieser Ansatz unterstellt Eigen-nützigkeit der Politiker, wie wieder vor allem an den Beispielen staatliche Politikfinanzierung und Ämterpatronage demonstriert wird. Ähnlich wie Katz und Mair geht auch von Beyme davon aus, die bestehenden Kontrollen reichten aus, um allzu schlimme Auswüchse zu verhindern.⁴⁸

Das Neue dieses Ansatzes ist die Differenzierung innerhalb der Parteien. Herausgearbeitet wird vor allem die Sonderrolle der Berufspolitiker als der eigentlichen Akteure bei der Bildung von politischen Kartellen – und zugleich deren Hauptnutznießer. Nicht Parteien sind Kern der politischen Klasse, sondern Berufspolitiker. Das kommt u.a. darin zum Ausdruck, dass Berufspolitiker dazu neigen, den Wettbewerb um Mandate auch innerhalb der Parteien – etwa durch Erlass bestimmter Regelungen – zu ihren Gunsten und zu Lasten innerparteilicher Herausforderer einzuschränken.

Von Beyme betont aber auch die Unterscheidung zwischen politischer Klasse – das ist die Summe aller Berufspolitiker, die von der Politik leben – und der zahlenmäßig sehr viel kleineren politischen Elite.⁴⁹ Mit politischer Elite sind die Führungspersonen in den Parteien gemeint, also vor allem der Spitzenkandidat und seine Regierung oder, in der Opposition, der Herausforderer und sein Schattenkabinet. Für sie ist der Wahlsieg – oder jedenfalls die Verhinderung einer Wahlniederlage – von entscheidender Bedeutung, weil nur dies ihnen den Zugang zu den Regierungsämtern eröffnet. Dagegen macht der Ausgang von Wahlen und Koalitionsverhandlungen für die Masse der politischen Klasse keinen großen Unter-

39 v. Arnim (Fn. 27), S. 134 f. m. w. N.

40 v. Arnim (Fn. 27), S. 129 ff. m. w. N.

41 Zu diesem Problem Hans Herbert von Arnim, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, JZ 2002, 578 ff.

42 Richard S. Katz/Peter Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995, 5 ff.

43 Ebd., S. 15.

44 Z.B. v. Arnim (Fn. 22).

45 Katz/Mair (Fn. 42), S. 21.

46 Katz/Mair (Fn. 42), S. 24.

47 Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993.

48 v. Beyme (Fn. 47), S. 194. Dazu v. Arnim (Fn. 9), S. 45 f. mit Fn. 46 und 47.

49 v. Beyme (Fn. 47), S. 30 ff.

schied, wenn sie nur überhaupt den Status eines Parlamentariers erlangen. Die politische Elite steht im Wettbewerb, weil es nur eine Regierung gibt. Die politische Klasse arrangiert sich dagegen, weil im Parlament Platz auch für Berufspolitiker der Opposition ist. Der Unterschied zwischen politischer Klasse und politischer Elite wurde etwa deutlich, als – in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts – Ministerpräsidenten und Parteiführer von Regierung und Opposition im Wettbewerb miteinander die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte durchsetzten und dabei den massiven Widerstand ihrer politischen Klasse brachen.⁵⁰

Alle diese Differenzierungen versäumte *Richard von Weizsäcker*, als er 1992 pauschal „die Parteien“ kritisierte. Das gab Bundeskanzler *Helmut Kohl*, der sich von *Weizsäckers* Kritik persönlich getroffen fühlte, vordergründig die Möglichkeit zur Verteidigung, indem er die Hunderttausende von Mitgliedern zu Zeugen rief, die sich vor Ort ehrenamtlich und aufopferungsvoll für die Belange ihrer Parteien einsetzen.⁵¹ Doch die waren mit dem berechtigten Kern der *Weizsäcker'schen* Kritik gar nicht gemeint und haben ja auch in den Parteien – trotz des grundgesetzlichen Demokratiegebots (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) – wenig zu sagen. Das gilt erst recht, seitdem sich neuerdings Spitzenpolitiker in zunehmendem Maße über die Medien, besonders das Fernsehen, direkt an die Bevölkerung wenden, noch bevor die Parteibasis, das Parlament und oft auch die Mitglieder der eigenen Regierung informiert sind – und auf diese Weise vollendete Tatsachen schaffen. Besonders Bundeskanzler *Gerhard Schröder* hatte diesen Politikstil gepflegt.

5. Beeinträchtigung des politischen Systems?

Beide politikwissenschaftlichen Ansätze, der von *Katz/Mair* und der von *von Beyme*, gehen davon aus, dass die Parteien bzw. die politische Klasse Kartelle bilden, vor allem, wenn es um Parteienfinanzierung, Ämterpatronage und Wahlrecht geht. Lassen sich die Kartelle aber wirklich auf diese drei Bereiche beschränken? Wirken ähnliche Mechanismen nicht auch sonst? Spiegeln sich hier nicht charakteristische Fehlentwicklungen unseres ganzen politischen Systems wider, die eben nur bei Ämterpatronage, Politikfinanzierung und Wahlrecht besonders deutlich in Erscheinung treten? Spielen Eigeninteressen der politischen Klasse nicht auch bei anderen Gesetzen und Verfassungsnormen eine zentrale Rolle, bei denen dieser Zusammenhang indirekter und deshalb sehr viel schwerer zu durchschauen ist? Und: Könnten Deformationen des Systems nicht ein Grund dafür sein, dass „die Politik“ ihre Aufgaben nicht mehr befriedigend erfüllt?⁵²

Wenn unsere These zutrifft, dass die Mängel des Systems ihrerseits ganz wesentlich auf Eigeninteressen der politischen Klasse beruhen, dann widersetzen sich diese vermutlich auch wirksamen Systemreformen. Deshalb wird,

so meine weitere These, der Kern der Problematik auch nicht offen diskutiert. Wir haben nicht nur einen Reformstau in Deutschland, sondern auch einen „Wahrheitsstau“. Insofern muss *Roman Herzogs* vielzitiertem Ausspruch relativiert werden, wir hätten, was Reformen anlangt, kein Erkenntnisproblem mehr, sondern „nur“ ein Durchsetzungsproblem. Dass die Eigeninteressen der politischen Klasse zentralen Reformen im Wege stehen, ist noch lange nicht allen klar.

6. Beispiel Föderalismus

Als jüngsten Beleg für die Richtigkeit dieser These, lässt sich die sog. Föderalismusreform anführen. Obwohl zentrale Fragen von vornherein ausgeklammert blieben, wie die Neugliederung der Bundesländer, scheiterte sie Ende 2004 zunächst kläglich, und zwar genau an dem Problem, dass sie beheben wollte, der Blockade der Politik aus Eigeninteresse der politischen Klasse. Hier wurden die gemeinschaftsschädlichen Auswirkungen des ungebremssten Egoismus der politischen Klasse für jedermann deutlich, wie etwa auch „Der Spiegel“ und „Die Zeit“ übereinstimmend titelten. Die Große Koalition brachte die Föderalismusreform im Jahr 2006 zwar schließlich durch, allerdings in einer Fassung, die keine wirkliche Besserung verspricht.

Von Anfang an waren es die politischen Akteure, die die Weichen für den bundesdeutschen Föderalismus in ihrem Interesse stellten. Das Bundesratsprinzip, das es in keinem anderen westlichen Bundesstaat gibt, setzte sich im Parlamentarischen Rat durch, nachdem sich der bayerische Ministerpräsident *Hans Ehard* und der nordrhein-westfälische Innenminister *Walter Menzel* bei einem Abendessen am 26. Oktober 1948 darauf geeinigt hatten.⁵³ Und in den folgenden Jahrzehnten erfolgte die ständige Ausweitung der (Blockade-)Macht des Bundesrats auf Drängen der Ministerpräsidenten, die für die Zunahme der Kompetenzen des Bundes vermehrte Zustimmungsrechte des Bundesrats einforderten – alles auf Kosten der Landesparlamente und der Wähler, die nicht mehr durchblicken. Die Landesparlamente wurden für ihren massiven Aufgabenverlust – paradoxerweise – mit einer gewaltigen Aufwertung ihres finanziellen Status, einschließlich üppiger Versorgung, entschädigt.⁵⁴

V. Das Bundesverfassungsgericht als Kontrolleur der Kontrolleure?

Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ist – neben der Öffentlichkeit⁵⁵ – die Verfassungsrechtsprechung die einzige wirksame Kontrolle. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht, jedenfalls streckenweise, eine derart aktive Rolle gespielt, dass ihm *judicial activism* vorgeworfen wurde. Das gilt z. B. für das Diätenurteil von 1975⁵⁶ und für die Errichtung einer „absoluten Obergrenze“ der staatlichen Parteienfinanzierung im Ur-

50 Dazu im Einzelnen *Hans Herbert von Arnim*, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, *DÖV* 2002, 585 ff.

51 *Helmut Kohl*, in: *Gunter Hofmann/Werner A. Perger* (Hrsg.), Die Kontroverse – Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, 1992, S. 240 (242 f.).

52 v. Arnim (Fn. 27).

53 v. Arnim (Fn. 10), S. 90.

54 *Hans Herbert von Arnim*, Die Mär vom Landtagsmandat als Fulltimejob, *ZRP* 2005, 77.

55 BVerfGE 40, 296 (327).

56 BVerfGE 40, 296.

teil von 1992.⁵⁷ Überhaupt ist das ganze Parteiengesetz, das nicht umsonst als „Parteienfinanzierungsgesetz“ apostrophiert wird, ganz wesentlich durch die Entscheidungen des Gerichts geprägt.⁵⁸ Man hat das Gericht gelegentlich auch als „Kartellamt der Parteien“ bezeichnet.

Doch der erste Eindruck trügt. Langfristig scheint die Rechtsprechung die Politikfinanzierung eher beflügelt zu haben. Das begann bereits damit, dass das Gericht 1958 – wohl unter dem Eindruck der unseligen Parteienstaatsdoktrin von *Gerhard Leibholz* – überraschend die Staatsfinanzierung der Parteien für zulässig erklärte und der Politik damit die scheinbare Rechtfertigung für ihre Einführung lieferte.⁵⁹ Es setzte sich darin fort, dass das Gericht zwar die Subventionierung der Parteien i. e. S. begrenzte, nicht aber die der Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen, die förmlich ins Kraut schossen. Das Gericht steuerte zudem einen ausgesprochenen Zickzack-Kurs, der es den Parteien erleichterte, die Urteile nicht immer ernst zu nehmen und auf künftige günstigere Entscheidungen zu hoffen.⁶⁰ Das hinderte das Gericht daran seinen Entscheidungen rückwirkende Kraft beizulegen. Stattdessen segnete das Gericht das von den Parteien in eigener Sache hochgepuschte Finanzierungsniveau regelmäßig ab.⁶¹ Über die Auswahl der Richter haben die Bundestagsparteien eben einen gewissen Einfluss auf die große Linie der Rechtsprechung, wenn auch der „Beckett-Effekt“ hier nicht zu unterschätzen ist.⁶²

Zudem kann das Gericht – anders als das Kartellamt, das von Amts wegen einschreitet – regelmäßig nur von den Betroffenen selbst angerufen werden, die aber auch hier ein Kartell bilden.⁶³ Deshalb ist z. B. die verfassungswidrige steuerfreie Kostenpauschale von derzeit 3.647 Euro, die Bundestagsabgeordnete ohne Rücksicht auf ihre tatsächlichen Mandatskosten – zusätzlich zu ihrem Gehalt, ihrer Versorgung und der Finanzierung von Mitarbeitern – erhalten, noch nie Gegenstand eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts geworden, genauso wenig wie die überhöhte steuerliche Förderung von Spenden an Parteien (einschließlich der Parteisteuern).

Im Wahlrecht gab das Gericht den starren Parteilisten seinen Segen,⁶⁴ obwohl sie dazu führen, dass nicht der Wähler die Abgeordneten auswählt, sondern die Parteien.⁶⁵ Die Fünfprozentklausel wurde selbst für Europawahlen für zulässig erklärt,⁶⁶ obwohl – angesichts der rund 150 Parteien, die ohnehin im Straßburger Parlament vertreten sind – das Zersplitterungsargument keine Kraft mehr besitzt und ausgeschlossene kleine deutsche Parteien oft sehr viel mehr Wähler haben als Parteien anderer Mitgliedstaaten mit Sitzen im Europäischen Parlament.⁶⁷

Im Diätenurteil von 1975 ersetzte das Gericht den Begriff „Entschädigung“, der in Art. 48 Abs. 3 GG niedergelegt ist, im Wege freier, von *Leibholz* beeinflusster Rechtschöpfung durch den Begriff der für alle gleichen „Vollalimentation“⁶⁸ – und prämierte dadurch finanziell die Kandidatur von mittleren Beamten, z. B. Lehrern, die ihr Einkommen im Parlament verdoppeln, und schreckte gleichzeitig „Besserverdienende“ ab, für die die Übernahme eines Mandats eine finanzielle Einbuße bedeutet.⁶⁹ Zugleich formulierte das Gericht so undeutlich, dass selbst die (ihrer Aufgaben entleerten) Landesparlamente sich – unter Berufung auf das Urteil – „Vollalimentation“ und Überversorgung bewilligten.⁷⁰

Gegen parteipolitische Ämterpatronage vorzugehen und entsprechende organisatorisch-verfahrensmäßige Vorkehrungen zu verlangen, traute sich das Gericht offenbar nicht – zu sehr sitzt es selbst im Glashaus.

VI. Mögliche Abhilfen

Zum Schluss stellt sich nun für den Wissenschaftler die Frage, was gegen die geschilderten Fehlentwicklungen unternommen werden könnte und – vorneweg –, ob es sich überhaupt um Fehlentwicklungen handelt. Der Kartellparteien-Ansatz von *Katz* und *Mair* und der Politische-Klasse-Ansatz von *Klaus von Beyme* gehen davon aus, die Lage sei eben so, wie sie sei. Sie brauche nicht geändert zu werden, sie könne wohl auch gar nicht beeinflusst werden und korrigiere sich im Übrigen selbst. Die Autoren können also Fehlentwicklungen nicht wirklich erkennen. Sie erliegen damit, wie ich behaupte, einem „naturalistischen Fehlschluss“ (*Andreas Suchanek*).

Ist es etwa keine Fehlentwicklung, wenn die politische Willensbildung nicht von unten nach oben verläuft, son-

68 BVerfGE 40, 296 (315 ff.).

69 Die Verfassung spricht keineswegs von „Alimentation“, sondern von einem Anspruch der Abgeordneten auf „eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ (Art. 48 Abs. 3 GG). Würden Abgeordnete für den Verlust an Einkommen entschädigt, den sie durch Wahrnehmung ihres Mandats erleiden, erhielten sie – je nach der Höhe ihres bisherigen Einkommens – unterschiedlich hohe Zahlungen, wobei es natürlich Mindest- und Höchstgrenzen geben müsste. Die Einheitsalimentation lockt dagegen die Falschen an: Für Kandidaten mit hohem Einkommen bedeutet das Mandat eine finanzielle Einbuße, während Personen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen einen Reibach machen. Auch die zeitliche Koinzidenz mehrerer einschlägiger, unabhängig voneinander entstandener Abhandlungen aus rechtswissenschaftlicher, politikökonomischer und wirtschaftsethischer Perspektive, die alle für eine Abwendung vom Alimentationsprinzip und eine Rückkehr zum Entschädigungsprinzip streiten, indiziert die Überprüfungsbedürftigkeit der derzeitigen Einheitsalimentation nachdrücklich: *Lothar Determann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, BayVB1 1997, 375 ff.; *Dirk Meyer*, Abgeordnetenentschädigung – ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, PVS 1998, 329 ff.; *Werner Lachmann*, in: *Gaertner*, Wirtschaftsethische Perspektiven, Bd. 4, 1998, S. 307 ff.; *Stephan Holt-hoff-Pförtner*, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 122 ff. Siehe auch schon *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1. Aufl. 1991, S. 159; vgl. ferner *ders.*, Reform der Abgeordnetenbezahlung, PVS 1998, 345 ff.

70 *Hans Herbert von Arnim*, in: *Bonner Kommentar* (Zweitbearbeitung), 1980, Art. 48 GG Rn. 110 ff.

57 BVerfGE 85, 264 (288 ff.).

58 v. Arnim (Fn. 4), S. 393 ff. m. w. N.

59 BVerfGE 8, 51 (63).

60 v. Arnim (Fn. 4), S. 403 f.

61 v. Arnim (Fn. 4), S. 400.

62 v. Arnim (Fn. 4), S. 404.

63 v. Arnim (Fn. 4), z. B. S. 35.

64 BVerfGE 7, 63.

65 *Hans Herbert von Arnim*, Wahl ohne Auswahl – Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, ZRP 2004, 115 ff.

66 BVerfGE 51, 222 (233 ff.).

67 v. Arnim (Fn. 6), S. 246 ff. m. w. N.

dern umgekehrt von oben nach unten? Ist es keine Fehlentwicklung, wenn die politische Handlungs- und Reformfähigkeit bis zur Lähmung beschränkt erscheint. Und das in einer Lage, in der Globalisierung, Demografie, mangelndes Wirtschaftswachstum, Massenarbeitslosigkeit und hohe Transfers in die Neuen Bundesländer eine Anpassung etwa aller unserer Sozialsysteme an die neuen Herausforderungen zwingend verlangen? Kann hier noch von Regierung durch das Volk und für das Volk die Rede sein?

Staatsrechtler wie *Josef Isensee* und *Otto Depenheuer* verweisen auf die Bindung aller Amtsträger an das Gemeinwohl und appellieren an die Amtsträger, dieser Verpflichtung auch nachzukommen. Beide Autoren erkennen zwar durchaus, dass die Realität ganz anders aussieht und geißeln dies auch vehement.⁷¹ Sie verzichten aber auf die Analyse der Kräfte, auf denen die Abweichung der Wirklichkeit von der Norm beruht. Damit erliegen sie, wie ich meine, einem „normativistischen Fehlschluss“.⁷² Stattdessen beschränkt sich etwa *Depenheuer* auf die Hoffnung auf die allgemeine Auffassung der Menschen, die von ihren Politikern Gemeinwohlorientierung verlangen und die die Politiker deshalb dazu nötigen, ihre wahren Motive und Ziele zu verbergen und sich öffentlich als gemeinwohlbezogen darzustellen, also so zu tun, als ob.⁷³

Läge es, statt bloßer Appelle und Hoffnungen, nicht näher, den Auffassungen der Menschen, der Bürger, auch *institutionell* die nötige Durchsetzungskraft zu verleihen? In der Tat dürfte letztlich das Volk als wichtigstes Gegengewicht gegen Machtmissbräuche der Parteien infrage kommen. Müsste man, um Volkes Stimme die nötige Wirksamkeit zu verleihen, nicht die Institutionen so ergänzen, dass das Volk der politischen Klasse notfalls in den Arm fallen kann? Und dies vor allem, um zu verhindern, dass die politische Klasse die Regeln des Machterwerbs nach ihren eigenen Interessen gestaltet – statt nach den Interessen des Volkes. Hier kommen dann Volksbegehren und Volksentscheid ins Spiel. Aufschlussreich ist, dass auch Staatsrechtslehrer, die ansonsten wenig von di-

rekter Demokratie halten (wie z.B. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*,⁷⁴ *Peter Lerche*⁷⁵ und *Klaus Vogel*⁷⁶), direkte Demokratie als einziges wirksames „Gegengift“ gegen Machtmissbrauch der Parteien durchaus in Betracht ziehen.

Allerdings stellt sich auch hier das Odysseus-Problem: Die politische Klasse muss die institutionellen Instrumente zu ihrer eigenen Beschränkung ja selbst beschließen. Ein großer Teil des Widerstandes gegen die Einführung wirksamer direkter Demokratie in Deutschland dürfte genau darin seinen Grund haben. Der Entwurf der rot-grünen Koalition in der vergangenen Legislaturperiode schloss z.B. den finanziellen Status von Abgeordneten als Gegenstand der Volksgesetzgebung ausdrücklich aus. Dennoch brauchen wir, so meine ich, nicht alle Hoffnung fahren zu lassen: Der alte Erfahrungssatz, dass die Menschen zu schlecht und zu leidenschaftlich sind, um ohne Gesetze auszukommen, dass sie aber klug und besonnen genug sind, um sich die nötigen Gesetze zu geben, trifft ja möglicherweise auch auf den Erlass der nötigen Verfassungsregeln durch die politische Klasse zu und dürfte erst recht für die politischen Eliten gelten, die sich vielleicht vorstellen könnten, mit derartigen Vorschlägen Wahlen zu gewinnen. Und in den Bundesländern, wo bereits die Möglichkeit direkter Demokratie eröffnet ist, könnte man – sogar an der politischen Klasse vorbei – eine durchgreifende Verfassungsreform von unten her durchsetzen. So wurde vor kurzem z.B. ein bürgernahes Wahlrecht in Hamburg durchgesetzt.⁷⁷

Erste Voraussetzung ist allerdings die ungeschminkte Darstellung der Lage und ihre Beurteilung anhand der Werte, die unserer Verfassung zugrunde liegen. Und das ist in meinen Augen die Aufgabe der Wissenschaft, der Staatsrechtslehre ebenso wie der Politikwissenschaft. Die seinswissenschaftliche und die normwissenschaftliche Sicht müssen endlich wieder zusammengeführt werden und zu einer – den Herausforderungen unserer Gemeinschaft adäquaten – Einheit finden.

71 *Depenheuer* (Fn. 3), S. 87 ff.; *Josef Isensee*, Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: *Gunnar Folke Schuppert* (Hrsg.), Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz, 2002, S. 241 ff.

72 *Andreas Suchanek*, Erfolgreiche Therapie ohne gute Diagnose? – Zum Zusammenhang von normativer und positiver Analyse in der Ökonomik, in: *Martin Held* (Hrsg.), Normative Grundfragen der Ökonomik – Folgen für die Theoriebildung, 1997, S. 189 (192 f.).

73 So z.B. *Depenheuer* (Fn. 3), S. 129.

74 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie, Festschrift für Kurt Eichenberger, 1982, S. 301 (316).

75 *Peter Lerche*, Grundfragen repräsentativer plebiszitärer Demokratie, in: *Huber/Möfle/Stock* (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 179 (186 f.).

76 *Klaus Vogel*, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Vortrag auf der katholischen Akademie in Bayern am 25.9.1992 in München, Typoskript, S. 18.

77 Zu diesem Thema s. *Jan Backmann*, Direktwahl der Ministerpräsidenten – Als Kern einer Reform der Landesverfassungen, 2006.